

www.comedie.org

Fiche de lecture

Conférences de citoyens, mode d'emploi

Les conférences de citoyens (ou conférences de consensus) sont des modes de délibération portant sur un sujet controversé, basés sur la mobilisation d'un panel de citoyens profanes, qui bénéficient d'une formation initiale sur le sujet, puis interrogent des spécialistes porteurs d'arguments contradictoires. Ces profanes délibèrent et rendent ensuite un avis consultatif qui est soumis à des instances décisionnelles. De telles conférences se sont déroulées dans plusieurs pays à la suite des premières expériences menées au Danemark dans les années quatre-vingts. L'une d'elle s'est déroulée en France en 1998 à propos des Organismes génétiquement modifiés. Quelles questions posent de telles conférences sur l'élaboration de décisions publiques, c'est-à-dire sur le fonctionnement démocratique ? Quels sont leurs intérêts ? Cet ouvrage en présente d'abord les enjeux et en décrit le processus.

Les auteurs précisent tout d'abord que la démocratie, c'est-à-dire l'influence des citoyens sur la décision publique, peut s'exercer selon diverses modalités, notamment la forme élective (ou représentative) qui consiste pour les citoyens à choisir des représentants à qui est délégué le pouvoir de décision, la forme directe, qui consiste pour l'exécutif à organiser des référendum, et la forme participative qui permet à un nombre limité de citoyens d'éclairer la décision des élus, et dont les conférences de citoyens représentent l'une des modalités possibles. Ces conférences n'ont pas vocation à se substituer à la démocratie représentative mais elle ont pour fonction de la compléter en fournissant un avis aux décideurs par l'instauration d'un débat préalable à la décision proprement dite.

La naissance des Conférences de citoyens

Les débats publics ne sont pas une nouveauté en France. En 1834, l'instauration des enquêtes publiques répond à un besoin lié à la préservation des intérêts privés lors de projets d'aménagement publics. A la fin du XIXè siècle, l'Etat consultatif, selon une expression de Pierre Rosanvallon, délègue périodiquement à des commissions le soin d'élaborer des propositions pour préparer des politiques publiques. Ces organes délibératifs se développeront après la Seconde guerre mondiale et s'ouvriront plus récemment à la participation de représentants de la société civile pour s'orienter progressivement vers la mise en place de débats publics.

Cette évolution est formalisée par la circulaire Bianco (1992) qui inspire la loi Barnier (1995) créant elle-même la Commission nationale du débat public (CNDP), modifiée par la loi sur la démocratie de proximité qui instaure également les Conseils de quartier. La CNDP est une instance nationale indépendante, composée d'élus, de magistrats et de représentants d'associations, dont le rôle est de veiller à la bonne organisation de débats locaux portant sur des projets d'aménagement ou d'environnement.

Les conférences de citoyens, appelées hors de France « Conférences de consensus » sont nées aux Etats-Unis en 1976 dans le milieu médical, afin de dégager une doctrine dans le cas où des controverses scientifiques empêchaient de définir une règle sur la façon pour les médecins de procéder dans un cas donné. Un panel de médecins, soumis à des arguments contradictoires, discutait jusqu'à dégager un consensus et à formuler des recommandations. En 1987, le Danish Board of Technology utilise cette méthode et l'adapte en remplaçant les médecins par des profanes pour traiter une question complexe et controversée, celle des OGM dans l'alimentation. Il modifie également la procédure en donnant une formation aux profanes, en leur confiant le soin de choisir des experts qu'ils auditionneront, en mettant en place un comité de pilotage du processus et en assistant les profanes du concours d'un animateur. Ces mutations font de ce dispositif un outil d'accompagnement de la décision publique et fondent le « modèle danois » de la conférence de consensus. Depuis lors, ces conférences ont été utilisées au moins une vingtaine de fois, de 1997 à 2003, dans des pays différents pour traiter des controverses et préparer des choix politiques à l'échelle nationale.

L'épuisement du modèle démocratique libéral

La démocratie représentative est en crise. Sa perte de crédibilité se manifeste par l'abstention lors des élections ou l'apparitions d'extrémismes. L'Etat n'est plus considéré comme transcendant les clivages de la société civile, d'où la montée en puissance de la gouvernance, conçu comme un processus décisionnel collectif ou le dialogue précède la décision.

A cette évolution, il faut ajouter le développement d'un nouveau champ d'application de la décision politique : l'environnement, qui prend en défaut l'Etat comme le marché.

Pour Benjamin Constant, la démocratie représentative se justifie en référence à la notion de liberté individuelle : chaque citoyen consacrant son temps à préserver cette liberté, il doit déléguer à ses représentants le soin de gagner des marges de manœuvre suffisantes pour le collectif. Or, ce qui rend ce cadre de réflexion obsolète, c'est la contradiction entre la liberté individuelle et la liberté collective, illustrée par exemple par les problèmes d'environnement. Par exemple, chacun revendique d'utiliser sa voiture, mais demande également le droit de ne pas subir les effets générés par l'agrégation de ces choix individuels, sur son environnement ou sur sa santé. Les élus n'ont aucune légitimité à ruiner la liberté individuelle et même s'ils le souhaitent, ne peuvent pas le faire aisément, comme le montre l'exemple de la législation sur le tabac. Faut-il alors appeler de ses vœux une « tyrannie bienveillante », comme le fait Hans Jonas à propos de la gestion des problèmes environnementaux ? Les procédures participatives ne pourraient-elle pas fournir une tierce solution en associant la population à une réflexion sur les mode de vie individuels ?

L'intérêt général, la délibération, la mobilisation de connaissances

Des instances comme le Parlement sont-elles les seules capables de distinguer l'intérêt général des intérêts particuliers ? Théoriquement, le débat qui y est mené, en opposant arguments et contre arguments, en recherchant l'équilibre des opinions et en tempérant les extrêmes, est sensé mener à une vérité relative. Dans la réalité des faits, les décisions sont prises dans le secret de cabinets ministériels par une poignée d'initiés et même la presse ne parvient pas (ou ne tient pas) à démocratiser le débat. Si on ajoute à cela la nécessité de disposer de connaissances, notamment scientifiques, pour prendre une décision dans des domaines comme celui de l'environnement ou de la recherche, la démocratie représentative peut être questionnée. Une enquête menée en France en 2003 auprès de parlementaires à propos du changement climatique a montré que leurs connaissances sont globalement équivalentes à celles des citoyens, la volonté d'agir en moins… Enfin, enclins à préserver leur pouvoir ou à le consolider, les parlementaires entrent dans des stratégies tactiques et partisanes qui influencent leurs choix.

L'intérêt des conférences de consensus est précisément de répondre à ces critiques. D'une part, l'information fournie au panel de citoyens est soumise à l'appréciation d'un collège de spécialistes ; d'autre part, une véritable délibération est organisée, préservée de toute pression extérieure. Enfin, les membres du panel, débarrassés d'enjeux politiciens, dispensés de mettre en œuvre leurs décisions, ils sont en position de faire preuve d'un grand désintéressement qui contribue à garantir l'aptitude à la compréhension de l'intérêt général. L'observation montrent que les citoyens participant à ces conférences recherchent la meilleure réponse sociale et générale possible à la question qui leur est posée. Ils parviennent généralement à combiner expertises et jugements de valeur dans leur argumentation. Ils mettent en œuvre une véritable délibération et savent faire preuve d'altruisme et de prudence. Si elles sont conçues comme une façon de réintroduire du débat en amont de la décision publique, les conférences de citoyens ne s'opposent pas à la démocratie participative mais la renforcent. On pourrait imaginer par exemple qu'elles soient régulièrement instituées en amont du processus parlementaire afin de l'éclairer et que la Parlement soit tenu, non pas de suivre leur avis, mais à justifier des raisons de leur suivi ou non.

Enfin, critique fréquente aux conférences de consensus, les profanes peuvent-ils en connaissance de cause émettre des recommandations dans des domaines complexes, comme ceux de l'environnement, de la génétique ou de la bioéthique ? On a vu plus haut que le niveau de connaissances des parlementaires était souvent réduit dans de tels domaines. Dans tout forum délibératif, les différences dans les niveaux de connaissance des participants, et la nature diverse des savoirs mobilisés (scientifiques, vernaculaires, juridiques, techniques…) produisent des hiérarchies et une domination progressive des « savants » sur les autres. C'est pourquoi la question de la mobilisation de connaissances est un aspect très important de la méthode et qu'elle occupe une place décisive. Il importe que l'information donnée dans un premier temps aux profanes avant la délibération soit la plus neutre possible par rapport aux enjeux évoqués. Quel niveau de connaissance viser ? Il ne s'agit pas de former des spécialistes, mais de donner un niveau suffisant, non pas pour pouvoir répondre aux questions posées par le sujet, mais pour pouvoir poser les bonnes questions aux spécialistes. Il s'agit donc de viser une formation qui leur permettra de rester des représentants symboliques de la société, posant des questions, même naïves ou mal formulées, que se pose la société, tout en étant suffisamment informés pour soulever les bonnes questions et engager un dialogue avec les spécialistes.

Le commanditaire et la commande

Pourquoi organiser une conférence de consensus ? S'agit-il de participer à la prise de conscience d'un problème par la société, de résoudre un conflit, de prévenir ou de dépasser une opposition ? Toutes ces motivations ont pu être observées à l'origine de conférences de consensus. Quoi qu'il en soit, le sujet doit être suffisamment précis pour être traité dans le temps imparti, en général entre 6 et 8 mois, et suffisamment vaste pour être à la hauteur de l'événement.

Les conférences de consensus sont en général organisées à partir d'une initiative spécifique, qu'elle soit privée ou publique. La nature du commanditaire est essentielle et il est préférable qu'il s'agisse de celui qui devra prendre la décision qui sera éclairée par la conférence de consensus, car ce processus délibératif n'a guère de sens s'il se place hors de la sphère de la décision. Le commanditaire doit également disposer d'un « crédit de légitimité » suffisant, par exemple en étant non engagé dans la controverse et en ayant preuve d'une culture d'écoute et de respect. Il devra également pouvoir argumenter en faveur de la conférence de consensus et répondre aux objections dont elle fait habituellement l'objet : manque de représentativité du panel, manque de compétence sur le sujet traité, caractère insolite de la méthode. Il pourra pour cela s'inspirer de l'antériorité dont disposent en France les jurys

d’assise qui fonctionnent sur un modèle similaire. Enfin, le commanditaire doit pouvoir mobiliser les compétences nécessaires en termes de méthode pour organiser la conférence de consensus et il fera appel pour cela à une ou plusieurs personnes ayant une certaines antériorité dans ce domaine, à qui il pourra demander de former un comité de pilotage et à qui il déléguera l’organisation et le suivi du processus.

L’organisation générale

L’organisation générale est alors la suivante. Le comité de pilotage recrute un panel de citoyens profanes au regard du sujet traités, élément central de la conférence, et un groupe de formateurs qui aura en charge leur initiation au sujet traité.

Les profanes choisissent eux-mêmes des experts porteurs de positions différenciées et leur posent les questions qu’ils jugent nécessaires. Puis, ils s’isolent pour délibérer et élaborer sur le mode du consensus un avis qui est transmis au commanditaire et communiqué au grand public lors d’une conférence de presse.

Le Comité de pilotage

Le comité de pilotage est un exécutif qui se doit d’être efficace. Une dizaine de personnes se réunissant deux fois par mois constitue un bon dispositif. Le comité de pilotage ne doit pas représenter les intérêts en présence (ils le sont parmi les experts) mais, d’une part des connaisseurs de la méthode, d’autre part des connaisseurs du sujet traité (dans ses dimensions scientifiques, techniques, économiques…).

Les premiers sont les garants du respect des règles et de l’esprit d’équité. Les seconds doivent pouvoir fournir collectivement un état de la controverse et des acteurs clés.

L’indépendance du comité de pilotage vis-à-vis du sujet traité doit être recherché par la diversité de ses membres plutôt que par leur éloignement du sujet. Lors du recrutement des membres du comité de pilotage, il est possible par exemple de demander à chacun de présenter son degré d’implication dans l’enjeu, de façon à évaluer les éventuels conflits d’intérêts, et de faire une déclaration de conviction, pour veiller à l’équilibre des points de vue.

La qualité du comité de pilotage influe grandement sur la qualité de la conférence. L’écoute des plaintes et des frustrations des participants permet de détecter d’éventuelles anomalies. Il est nécessaire pour cela de prévoir une évaluation, non pas *ex post* mais tout au long du processus, si possible par des évaluateurs extérieurs.

Le panel de profanes

Les profanes sont habituellement au nombre de 10 à 15. Ils sont le plus souvent recrutés par un institut de sondages. Cette méthode est préférable aux candidatures de volontaires recueillies par voie de presse, qui introduisent un biais dans le choix des candidats. Le panel choisi ne sera pas représentatif de la population, mais il devra être suffisamment diversifié au regard des critères principaux : classes d’âge, niveau culturel, profession, lieu d’habitation, éventuellement opinions politiques. La méthode de sélection devra veiller à l’égalité homme femmes et pourra prendre en compte l’opinion spontanée concernant le sujet.

Aucun profane ne doit être lié au sujet traité par son activité professionnelle ou militante ou par ses liens familiaux. Il devra en revanche être suffisamment disponible pour s’engager sur la durée du processus.

L'animateur

Il a la charge d'assister le panel de profanes. C'est en général un professionnel connaisseur des dynamiques de groupes, de la gestion des conflits, du travail collectif. Il doit être pédagogue car, si le recrutement des profanes a été correctement opéré, on ne doit guère avoir plus de 15 % des profanes ayant un niveau d'études supérieures au baccalauréat pour respecter la proportion existante dans la population française. Or, les personnes qui ont fait peu d'études sont mal préparées au travail collectif, à la prise de notes, etc. L'animateur doit donc leur apprendre à apprendre.

Il devra également leur inculquer les capacités d'écoute et de respect qui sont nécessaires pour se constituer un point de vue et pour délibérer, la capacité de formuler des critiques sous forme positive, la capacité d'élaborer un avis collectif pertinent plutôt que de rechercher la performance individuelle. Il devra donc savoir gérer les conflits et tensions internes au panel.

Les formateurs

Désignés par le comité de pilotage, ils interviennent au cours de deux week-end séparés d'environ un mois. Le programme de formation, qui vise à donner au panel de profanes les éléments de base pour poser des questions aux spécialistes du sujet traité, doit être élaboré avec le comité de pilotage. Les formateurs doivent être des pédagogues car ils s'adressent à un public très diversifié. Le comité de pilotage doit également veiller à l'équilibre des intérêts représentés et des convictions personnelles des formateurs, de façon à ce que la formation soit la plus neutre possible.

Les experts

Les experts ne sont pas nécessairement des scientifiques ou des personnalités reconnues, ce sont des représentants qualifiés des divers intérêts et opinions en présence : militants, scientifiques, industriels, élus… Ils sont généralement entre 15 et 25, proposés par le comité de pilotage et choisis par le panel de profanes avec l'aide de l'animateur et du comité de pilotage, en fonction de leurs questions et en veillant à l'équilibre des opinions.

Le choix des experts peut être fait à l'issue du second week-end de formation, d'abord en listant les questions que le panel de profanes souhaite voir aborder, puis en définissant des profils d'experts (par exemple, pour une question concernant la santé, choisir un médecin), enfin en choisissant parmi les personnes proposées. Le comité de pilotage propose une liste d'experts, à partir de ses propres connaissances ou après avoir lancé un appel d'offres public. Il doit présenter un nombre d'experts suffisant pour que le panel puisse effectuer un choix.

La conférence

La conférence peut se dérouler environ un mois plus tard, devant un public silencieux. Les experts sont invités successivement à réponde aux questions des profanes, sous la conduite d'un président de séance. Chaque expert sollicité donne sa position personnelle sur le sujet et répond brièvement à la question. Le débat est organisé en plusieurs sessions successives, par exemple organisées autour de sous thèmes.

A l'issue de l'audition, la panel se retire et délibère, à huis clos afin de préserver la liberté d'opinion de chacun, en présence de l'animateur qui aide le groupe à préparer une position commune. La délibération peut durer un après-midi et une soirée, parfois se prolonger dans la nuit. Une assistance à la rédaction (aide rédacteur, matériel) peut être fournie.

Lors d'une conférence de presse finale, le panel délivre son avis et répond aux questions.

Les pressions externes

Les tentatives de pression, d'instrumentalisation et de disqualification sont le lot de nombre d'événements qui se situent dans le champ politique. Les conférences de consensus n'y échappent pas. Il est fréquent d'entendre dire par exemple qu'une conférence de consensus n'est que l'habillage d'une décision politique déterminée par avance. Pour éviter de telles critiques, le processus peut être filmé et les films divulgués après la conférence (sauf la délibération).

Les relations avec la presse doivent faire l'objet d'une réflexion dès la conception du processus. Lors de la conférence de consensus de 1998, des communiqués ont été périodiquement diffusés aux médias et c'est à l'issue du processus que ceux-ci en ont assez massivement rendu compte.

L'utilité de la démarche

Les conférences de consensus peuvent s'insérer dans un processus de décision politique en fournissant un avis à des décideurs ou contribuer à promouvoir un débat public sur l'enjeu en question.

Dans la réalité, les avis rendus sont-il suivis d'effet ? La littérature ne permet pas de distinguer les effets directs de la conférence et ceux produits par d'autres événements concomitants. Souvent, il apparaît cependant que la conférence de consensus a permis aux politiques de considérer le problème d'une autre façon en intégrant des dimensions nouvelles.

Conclusion

D'autres modes de délibération existent et les conférences de consensus ne sont pas pratiquées de la même façon dans tous les pays. Quelques principes doivent cependant être respectés :

- l'apport de connaissance jour un rôle important. Il permet aux profanes d'aborder des sujets complexes et de passer de pré-jugements à des opinions construites ;

- le huis clos de la délibération permet au panel de dépasser ses divergences à l'abri de toute pression externe et sans souci de défense de leur image personnelle ;

- l'équilibre du processus, et notamment la diversité des opinions et des positions constitue la clé de voûte du système et garantit sa légitimité ;

- le processus se situe dans le champ de la consultation, non de la décision proprement dite, mais il doit être articulé avec le processus décisionnel. Il n'est pas destiné à contester la légitimité des élus, mais au contraire à la renforcer en profondeur en leur donnant une information construite de façon rigoureuse.

Commentaires du rédacteur de la fiche

Cet ouvrage ne traite que de conférences de consensus portant sur des enjeux nationaux. En France, depuis quelques années, de tels processus sont mis en œuvre pour des débats locaux, notamment dans le champ de l'environnement. Par exemple, en 2003, à Saint

Brieuc, a été mise en place une conférence de consensus portant sur le mode de traitement des ordures ménagères. Elle a introduit deux innovations dans la méthode :

- la création d'un « Conseil de scrutateurs » composé de sages chargés de veiller au bon déroulement de la conférence, notamment à l'absence de pression sur le panel ;
- la mise en place d'outils appartenant au champ du débat public, comme l'organisation de soirées publiques auxquelles les profanes participaient, l'information régulière des habitants par la diffusion d'un « Journal du débat » distribué dans les boîtes aux lettres et la possibilité pour tout organisme local de communiquer un argumentaire au panel sous forme d'un « cahier d'acteur » de quelques pages.

Ces modifications avaient pour but d'éviter tout caractère confidentiel à la démarche, dans un contexte local très tendu par les oppositions à un projet de construction d'un incinérateur. Elles sont aussi eu pour effet d'obliger le commanditaire (en l'occurrence, un syndicat intercommunal) à rendre publiquement des comptes sur les suites qu'il comptait donner aux recommandations du panel. Cette obligation était d'ailleurs formalisée dans un document d'engagement initial, qui a servi de référence pour favoriser l'acceptation du projet par des associations parfois très méfiantes. De façon plus générale, la négociation de la méthode avec ces associations a largement contribué à l'acceptation de l'expérience.

Depuis lors, d'autres conférences de citoyens ont été organisées dans diverses régions, notamment dans le sud de l'Isère pour définir des orientations dans la gestion des eaux.

Dominique Bourg est professeur à Université de technologie de Troyes. Daniel Boy est directeur de recherches au Cevipof, centre de recherches de Sciences Politiques à Paris.

Cette note de lecture constitue le résumé de leur ouvrage « Conférences de citoyens, mode d'emploi » (Ed. Charles Léopold Mayer - Ed. Descartes et Cie, collection TechnoCité, 2005).

Note de lecture établie par Pierre-Yves GUIHENEUF et extraite des ressources de l'IRG (Institut pour un nouveau débat sur la gouvernance). www.institut-gouvernance.org.

Programme Comédie. www.comedie.org. 2006